



Sachstand

Zustimmung des Bundestages bei Erlass einer Rechtsverordnung

Zustimmung des Bundestages bei Erlass einer Rechtsverordnung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 399/18
Abschluss der Arbeit: 22.11.2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der Sachstand stellt den verfassungsrechtlichen Rahmen für eine Zustimmungspflicht des Bundestages bei Erlass von Rechtsverordnungen dar. Hintergrund der Fragestellung ist der Erlass einer Rechtsverordnung, bei der der Bundestag gem. § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) beteiligt wurde.¹ Darüber hinaus wird geprüft, inwieweit der Bundestag bei einer Änderung der Verordnung durch den Bundesrat erneut beteiligt werden muss.²

2. Zustimmung des Bundestages bei Erlass einer Rechtsverordnung

Die oben genannte Verordnung bedarf nach § 67 KrWG der Beteiligung des Bundestages. Die Vorschrift lautet:

„Rechtsverordnungen nach § 8 Absatz 2, § 10 Absatz 1 Nummer 1 und 4, den §§ 24, 25 und 65 sind dem Bundestag zuzuleiten. Die Zuleitung erfolgt vor der Zuleitung an den Bundesrat. Die Rechtsverordnungen können durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so wird die unveränderte Rechtsverordnung dem Bundesrat zugeleitet.“

Die Literatur bezeichnet entsprechende Klauseln als „Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt“.³ Im Ergebnis bekommt der Bundestag beim Verordnungserlass durch eine solche Klausel ein Vetorecht, das einem Zustimmungsvorbehalt nahe kommt.⁴ Bleibt der Bundestag nach Zuleitung drei Sitzungswochen lang untätig, ist die parlamentarische Beteiligung beendet.⁵

Die Geschäftsordnung des Bundestages sieht in § 92 ein Verfahren für zugeleitete Rechtsverordnungen vor, die einen binnen Frist auszuübenden Zustimmungsvorbehalt und Ablehnungsvorbehalt enthalten. Dieses Verfahren ist auf zugeleitete Rechtsverordnung mit Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt wohl entsprechend anzuwenden, auch wenn die Frist sich nicht auf die Entscheidung, sondern nur auf die „Befassung“ bezieht.⁶ § 92 GO-BT sieht zudem die Überweisung an den zuständigen Ausschuss durch den Bundestagspräsidenten (im Benehmen mit dem Ältestenrat), einen **Ausschussbericht** und eine anschließende „**Beschlussfassung**“ des Bundestages vor. In

1 Vgl. BR-Drs. 566/17.

2 Die nachfolgenden Ausführungen entstammen im Wesentlichen der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema: „Zustimmungsvorbehalt des Bundestages beim Erlass einer Verordnung zu Pflegeberufen“ - Az. WD 3 - 3000 - 200/18.

3 Siehe im Einzelnen Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 241 ff.

4 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 87. EL Juli 2018, § 67 KrWG Rn. 2.

5 Vgl. Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 241 ff.: Sämtliche bislang angewandten Vorbehalte enthalten eine Fristenklausel, siehe auch Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, 9. Auflage, Loseblatt, Stand: 18.11.2016, § 92 GO-BT, Nr. 4 b.

6 Vgl. Uhle, Parlament und Rechtsverordnung, 1999, S. 246 ff.

diesem Sinn hat der Bundestag z. B. einen auf § 67 KrWG⁷ gestützten Entwurf einer Verordnung vom 22. Mai 1996 gem. § 92 GO-BT an den zuständigen Ausschuss überwiesen.⁸ Auf Basis der Beschlussempfehlung des Ausschusses hat das Plenum sodann am 13. Juni 1996 einen Beschluss gefasst.⁹

Für einen Beschluss des Bundestages ist grundsätzlich eine Mehrheitsentscheidung des **Plenums** erforderlich (vgl. Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG).

3. Verfassungsrechtliche Einordnung einer Zustimmungspflicht des Bundestages

Ausdrücklich sieht Art. 80 GG keine Beteiligung des Bundestages vor. Lediglich die Beteiligung des Bundesrates wird von der Verfassung geregelt. Es ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts dennoch zulässig, wenn sich der Bundestag gesetzlich die Zustimmung zu dem Entwurf von Verordnungen vorbehält.¹⁰

Auch Änderungsvorbehalte kommen in der Praxis regelmäßig vor, wie nicht zuletzt der oben genannte § 67 KrWG zeigt.¹¹ Sie sind in der verfassungsrechtlichen Literatur aber nicht unumstritten.¹² Das Bundesverfassungsgericht hat über die Zulässigkeit solcher Änderungsvorbehalte soweit ersichtlich noch nicht entschieden. Es sprechen aber gute Gründe dafür, dass auch der Änderungsvorbehalt als Teil des parlamentarischen Kontrollrechts grundsätzlich zulässig ist.¹³

4. Erneute Zustimmung des Bundestages bei Änderung durch den Bundesrat

In der juristischen Literatur wird es grundsätzlich für zulässig erachtet, dass der Bundesrat über seine bloße Zustimmungsentscheidung hinaus auch Änderungen verlangen darf. In diesem Fall erteilt er seine Zustimmung mit der Maßgabe, dass vonseiten der Bundesregierung bestimmte Änderungen in die Verordnung aufgenommen werden (sog. Maßgabebeschluss).¹⁴ Nimmt die Bundesregierung die verlangten Änderungen auf, bedarf es einer erneuten Befassung des Bundestages. Dafür spricht bereits der Zweck der Bundestagsbeteiligung. Mit dieser soll der Einfluss des Bundestages beim Verordnungserlass gesichert werden.¹⁵ Ein solcher Einfluss besteht aber

7 In der bis 2012 geltenden Fassung als § 59.

8 Hierauf weist Uhle, *Parlament und Rechtsverordnung*, 1999, S. 245, hin.

9 BT-PIPr. 13/121, S. 10896B-10896C.

10 BVerfGE 8, 274 (321); Uhle, in: Epping/Hillgruber, 37. Edition, Stand: 15. Mai 2018, Art. 80 GG Rn. 55 m.w.N.; Uhle, in: Kluth/Krings, *Gesetzgebung*, 2014, E § 24 Rn. 88.

11 Uhle, in: Epping/Hillgruber, 37. Edition, Stand: 15. Mai 2018, Art. 80 GG Rn. 57.

12 Uhle, ebenda, m.w.N.

13 Uhle, ebenda.

14 Vgl. m.w.N. Remmert, in: Maunz/Dürig, 84. EL August 2018, Art. 80 GG Rn. 180.

15 Vgl. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, 87. EL Juli 2018, § 67 KrWG Rn. 6.

sinnvollerweise nur dann, wenn der Bundestag über die Endfassung einer geplanten Verordnung befinden kann. Anderenfalls würde er nicht über die Verordnung als solche, sondern lediglich über die Weiterleitung an den Bundesrat befinden. Daher muss bei jeder vom Bundesrat gewünschten Änderung, die von der Bundesregierung aufgegriffen wird, eine erneute Beteiligung des Bundestages erfolgen.¹⁶

* * *

16 So auch m.w.N. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 87. EL Juli 2018, § 67 KrWG Rn. 14.